

Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Meierijstad

Besluit van de raad van de gemeente Meierijstad tot vaststelling van de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Meierijstad.

De raad van de gemeente Meierijstad;
gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 10 oktober 2023;
gelet op artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet;
besluit vast te stellen de volgende verordening:

Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Meierijstad.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- administratie: systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, functioneren en beheersen van de gemeentelijke organisatie en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- college: het college van burgemeester en wethouders;
- commissie BBV: de commissie bedoeld in artikel 75 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;
- rechtmatigheidsverantwoording: de rapportage van het college waarbij aangegeven wordt in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving;
- werkatelier: iedere organisatorische eenheid binnen de gemeentelijke organisatie met een eigen verantwoordelijkheid aan het college.

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programma-indeling

1. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode een programma-indeling voor die raadsperiode vast.

2. De raad stelt op voorstel van het college per programma relevante indicatoren vast voor het meten van prestaties en het afleggen van verantwoording over de gemeentelijke bestuursdoelen die vallen onder de programma's.
3. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode vast over welke onderwerpen hij in extra paragrafen naast de verplichte paragrafen in de begroting en rekening kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

1. In de begroting worden de geraamde lasten en baten weergegeven van de programma's en in de jaarstukken worden de gerealiseerde lasten en baten van de programma's weergegeven.
2. In de begroting wordt bij de programma's van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven.
3. In de jaarrekening wordt van de investeringen en meerjarige projecten de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven weergegeven.
4. Incidentele baten en lasten groter dan € 50.000,- worden afzonderlijk gespecificeerd in het bij de begroting en jaarrekening opgenomen overzicht incidentele baten en lasten.
5. In de begroting wordt een post onvoorzien van minimaal € 250.000 opgenomen.

Artikel 4. Kaders planning & control

Naast de wettelijk verplichte onderdelen (begroting en jaarrekening met jaarverslag) biedt het college de raad:

- a. eens per raadsperiode een collegewerkprogramma aan;
- b. jaarlijks voor het zomerreces een kadernota/-brief aan, bestaande uit denkrichtingen voor de diverse begrotingsprogramma's, met als uitgangspunt het collegewerkprogramma, aangevuld met feiten, trends, ontwikkelingen, kansen en bedreigingen. De raad kan kaders meegeven en keuzes maken op basis van de denkrichtingen uit de kadernota/-brief of aanvullingen hierop inbrengen. Dit zowel vanuit financieel als beleidsmatig oogpunt. De raad stelt de uitgangspunten voor de begroting vast.
- c. jaarlijks twee tussentijdse rapportages aan en eventueel een slotwijziging.

Artikel 5 Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten per programma en neemt kennis van de budgettaire verdeling naar beleidsvelden.
2. Bij de begrotingsbehandeling geeft de raad aan van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de begroting geautoriseerd.
3. Voor investeringskredieten groter dan € 500.000, - wordt gewerkt met een voorbereidingskrediet en een uitvoeringskrediet, waarbij het uitvoeringskrediet in alle gevallen separaat aan de raad wordt voorgelegd.
4. Bij de behandeling van de tussentijdse rapportages in de raad doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten en de investeringskredieten en het bijstellen van het beleid met een voorstel tot wijziging van de begroting.
5. Het college is geautoriseerd om binnen een begrotingsprogramma te schuiven met middelen tussen beleidsvelden, mits het beleid niet wordt bijgesteld, en het op begrotingsprogrammaniveau niet leidt tot een zodanig financieel effect dat de begroting wordt overschreden.

6. Het college is geautoriseerd om besluiten te nemen over begrotingsuitbreiding als het gaat om subsidies die gedurende het begrotingsjaar worden ontvangen door de gemeente. Dit mag plaatsvinden zonder informering van de raad, op voorwaarde dat bedoelde besluiten niet leiden tot een nadelig financieel effect op het begrote resultaat.
7. Bij investeringen groter dan 10 miljoen euro informeert het college via een RIB de raad over het nadelige effect van de investering op de schuldpositie van de gemeente. Dit indien deze wijzigt ten opzichte van de vastgestelde begroting.

Artikel 6 Tussentijdse rapportages en slotwijziging

1. Het college biedt de raad de eerste bestuursrapportage (berap) aan voor het zomerreces en de tweede berap op een moment vóór of parallel aan de behandeling van de begroting.
2. In de berap informeert het college de raad over de realisatie van de begroting.
3. In de eerste berap informeert het college de raad over financiële afwijkingen, in de tweede berap van zowel de voortgang van beleid als over financiële afwijkingen.
4. De berap wordt eventueel gecombineerd met een voorstel tot wijziging van de begroting, waarbij het college zoekt naar oplossingen en een voorstel doet ter dekking van deze wijziging van de begroting
5. In de berap vindt toelichting plaats van overschrijdingen van de baten en de lasten ten opzichte van de begroting. Dat geldt voor een saldo van baten en lasten op programmaniveau van € 50.000,- of meer ten aanzien van exploitatiebudgetten. Voor investeringsbudgetten/kredieten worden afwijkingen van € 100.000 of meer toegelicht. Voor grondexploitaties geldt dat afwijkingen van € 250.000,- of meer worden toegelicht.
6. Bij budgetoverschrijdingen met een omvang zoals opgenomen in punt 5, waar niet kan worden gewacht op de berap voor goedkeuring van de wijziging van de begroting, dient het college een Raadsvoorstel in met een voorstel voor wijziging van de begroting.
7. Bij een budgetoverschrijding kan sprake zijn van een extreme situatie. Dan kan niet worden gewacht op toestemming van de Gemeenteraad voor wijziging van de begroting. In die situaties stemt de Gemeenteraad op basis van een voorstel achteraf in met de begrotingswijziging. Voor extreme situaties gelden de volgende criteria:
 - a) de activiteiten in elk geval moeten worden uitgevoerd om het afgesproken resultaat te bereiken;
 - b) uitstellen van de activiteiten leidt tot nog hogere kosten, of maatschappelijk ongewenste situaties doordat andere activiteiten geen doorgang kunnen vinden of ernstig worden belemmerd;
 - c) de overschrijding is niet dermate groot dat de gemeente andere (cruciale) activiteiten moet beëindigen of vertragen of niet meer in staat is om andere risico's op te vangen;
 - d) zonder het afgesproken resultaat ontstaat er gevaar voor de veiligheid of de volksgezondheid.Er is sprake van een extreme situatie indien in elk geval punt a tot en met d van toepassing zijn
8. Het college biedt de raad, indien daarvoor de noodzaak bestaat, aan het eind van het begrotingsjaar ter vaststelling een slotwijziging aan. Dit creëert de mogelijkheid om in de begroting een zodanige bijstelling door te voeren dat zo dicht mogelijk wordt aangesloten bij de verwachte omvang van baten en lasten zoals die in de jaarstukken zullen worden gepresenteerd

Artikel 7. Jaarstukken

Gelijktijdig met het aanbieden van de jaarstukken biedt het college de raad het voorstel aan over de bestemming van het jaarrekeningresultaat.

Artikel 8 Wensen en bedenkingen over grote onderwerpen

In het kader van de actieve informatieplicht informatieplicht, als bedoeld in artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet beslist het college niet over:

1. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 100.000;
2. het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen, dan nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Artikel 9 EMU saldo

Wanneer het Rijk de gemeente bericht dat alle gemeenten samen het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-tekort, bedoeld in artikel 3, zesde lid, van de Wet houdbare overheidsfinanciën, hebben overschreden, informeert het college de raad of een aanpassing van de begroting nodig is. Als het college een aanpassing nodig acht, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Paragraaf 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 10 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. De raad stelt vast op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, wil worden geïnformeerd over rechtmatigheid.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het college aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens die identiek is aan het percentage dat de raad de controlerend accountant voorschrijft ter toetsing van de getrouwheid van de jaarrekening. De verantwoordingsgrens wordt berekend op basis van een percentage van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan € 300.000 nader toegelicht.

Artikel 11 Voorwaardencriterium

1. Het voorwaardencriterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.
2. Het college biedt de raad jaarlijks uiterlijk eind maart ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien. Het college operationaliseert dit normenkader in een toetsingskader ten behoeve van de interne beheersing.

Artikel 12 Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen;
2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 5.

3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - a) Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
 - b) Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
 - c) De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage .
- 5) Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 13 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

1. Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.
2. Het college zorgt voor en legt de regels vast voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Hoofdstuk 4 Financieel Beleid

Artikel 14 Waardering en afschrijving vaste activa

1. Het college biedt de raad ten minste 1x per raadsperiode de een nota Investeringsen aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en bevat in ieder geval regels voor waardering en afschrijving van activa;
2. Tussentijdse aanpassingen van de nota investeringen worden ter goedkeuring aan de raad voorgelegd bij het begrotingsprogramma.
3. Vaste activa worden geactiveerd en afgeschreven volgens de methodiek en de termijnen zoals vermeld in de actuele nota Investeringsen.

Artikel 15 Voorziening voor oninbare vorderingen

1. De voorziening voor oninbare vorderingen wordt gevormd op basis van een analyse, waarbij ouderdom van vorderingen en ervaringscijfers als uitgangspunten worden gehanteerd.
2. Voor openstaande vorderingen betreffende:
 - a. onroerendezaakbelasting;
 - b. precariobelasting;
 - c. hondenbelasting;
 - d. parkeerbelasting;
 - e. rioolheffing;
 - f. afvalstoffenheffing;
 - g. bijstandsverstrekking, en
 - h. toeristenbelastingwordt, met uitzondering van individuele vorderingen groter dan € 50.000 een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van het historische percentage van oninbaarheid.

Artikel 16 Reserves en voorzieningen

1. Het kader voor reserves en voorzieningen wordt gevormd door artikel 42 tot en met 45 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Daarnaast heeft de commissie BBV via notities, stellige uitspraken en richtlijnen het kader verder ingevuld.
2. Het college biedt de raad ten minste 1x per raadsperiode een nota reserves en voorzieningen aan. Deze nota wordt door de raad vastgesteld en behandelt de vorming (doel, voeding, hoogte en looptijd) en besteding van reserves en voorzieningen;
3. Tussentijdse aanpassingen van de nota Reserves en Voorzieningen worden ter goedkeuring aan de raad voorgelegd bij het begrotingsprogramma.

Artikel 17 Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kostentoe rekening gehanteerd. Bij deze kostentoe rekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken.
Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW), de gedeerde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid en de kosten voor straatreiniging betrokken.
2. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan activiteiten welke geheel of deels worden bekostigd met een specifieke uitkering of subsidie, binnen het taakveld overhead apart geadministreerd en in de desbetreffende verantwoordingen over de besteding toegerekend aan die activiteiten.
3. Voor de toerekening van de overheadkosten worden de overheadkosten die kunnen worden betrokken in de aangifte vennootschapsbelasting, binnen het taakveld overhead apart geadministreerd en voor de belastingaangifte aan de kostprijs van de vennootschapsbelastingplichtige activiteiten toegerekend.
4. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken, diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, voor zover dat niet activiteiten als bedoeld in het derde en vierde lid betreffen, wordt uitgegaan van een aandeel in de totale overheadkosten ter grootte van de geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel die worden besteed aan de desbetreffende goederen, werken, diensten, rechten en heffingen, gedeeld door de totale geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel.
5. Het percentage van de omslagrente voor de toerekening van rente voor de financiering van de in gebruik zijn de activa, bedoeld in het eerste lid, wordt jaarlijks met de begroting vastgesteld. De uitkomst van dit percentage van de omslagrente wordt op een half procent afgerond.
6. Bij een verstrekte lening wordt voor de bepaling van de rentekosten van de inzet van vreemd vermogen in de kostprijs uitgegaan van de rente van de lening die voor de financiering van de verstrekte lening is aangetrokken. Deze rente wordt verhoogd met een opslag voor het debiteurenrisico.

Artikel 18 Prijzen economische activiteiten

1. Voor de levering van goederen, diensten en werken door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden waarbij de gemeente in concurrentie met marktpartijen treedt, wordt ten minste de geraamde integrale kostprijs in rekening gebracht.

2. Bij het verstrekken van leningen of garanties door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden worden ten minste de geraamde integrale kosten in rekening gebracht.
3. Bij het verstrekken van kapitaal door de gemeente aan overheidsbedrijven en derden gaat het college uit van een vergoeding van ten minste de geraamde integrale kosten van de verstrekte middelen.
4. Bij afwijking van het eerste, tweede of derde lid vanwege een publiek belang doet het college vooraf voor elk van deze activiteiten afzonderlijk een voorstel voor een raadsbesluit, waarin het publiek belang van de activiteiten wordt gemotiveerd.
5. Raadsbesluiten met de motivering van het publiek belang als bedoeld in het vorige lid zijn niet nodig als minder dan de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht en er sprake is van een van de uitzonderingen zoals genoemd in artikel 25h van de Mededingingswet.

Artikel 19 Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen.

1. Het college biedt de raad jaarlijks een voorstel aan voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de belastingen, de rioolheffingen, de afvalstoffenheffing en overige rechten en leges.
2. Het college biedt de raad een nota aan met de kaders voor de prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, werken en diensten aan overheidsbedrijven en derden en voor de huren en de erfpachten. Deze nota wordt door de raad vastgesteld.
3. Het college legt bij een tussentijdse wijziging van prijzen, huren en erfpachten ten opzichte van de kaders uit de nota vooraf een besluit voor aan de raad.

Artikel 20 Financieringsfunctie

1. Het college neemt bij het uitzetten en het aantrekken van middelen de kaders in acht die zijn opgenomen in het treasury statuut. Deze wordt door het college eenmaal per raadsperiode ter kennisname aangeboden aan de raad.
2. In het treasury statuut wordt geregeld, dat:
 - a. voor het aantrekken van financieringen met een looptijd langer dan één jaar ten minste twee prijsopgaven worden gevraagd bij verschillende financiële instellingen;
 - b. er geen gebruik wordt gemaakt van financiële derivaten als bedoeld in artikel 1, onder c, van de Wet financiering decentrale overheden;
 - c. het college de raad informeert over de wettelijke kasgeldlimiet, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet financiering decentrale overheden, of de wettelijke renterisiconorm, bedoeld in artikel 1, onder h, van de Wet financiering decentrale overheden in de reguliere producten van de P&C cyclus;
 - d. bij het verstrekken van leningen, het verstrekken van garanties en het verstrekken van risicodragend kapitaal het college indien mogelijk zekerheden bedingt.

Hoofdstuk 5 Paragrafen bij de begroting en jaarstukken

Artikel 21 Lokale heffingen

Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf lokale heffingen naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 10 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op de relevante tarieven van omliggende en vergelijkbare gemeenten.

Artikel 22 Financiering

In de paragraaf financiering bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in ieder geval de verplichte onderdelen op, op grond van artikel 13 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Artikel 23 Weerstandsvermogen & risicobeheersing

1. In dit artikel wordt verstaan onder:
 - netto schuld per inwoner: bruto schuld minus de omvang van de geldelijke bezittingen gedeeld door het aantal inwoners op 31 december van het begrotingsjaar. Onder bruto schuld wordt verstaan het totaal van langlopende leningen, kortlopende schulden, crediteuren, vorderingen en overlopende passiva. Onder geldelijke bezittingen wordt verstaan: het totaal van leningen aan deelnemingen, leningen aan overige verbonden partijen, leningen aan derden, langlopende uitzettingen, kortlopende uitzettingen, debiteurenvorderingen, liquide middelen en overlopende activa;
 - onbenutte belastingcapaciteit onroerendezaakbelasting: positieve uitkomst van het verschil tussen de opbrengst onroerendezaakbelasting bij de tarieven die minimaal nodig zijn voor toegang tot de procedure van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet en de (geraamde) opbrengst onroerendezaakbelasting.
2. Het college neemt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
 - a. de ontwikkeling van de netto schuld per inwoner;
 - b. het saldo van de baten en lasten voor dotaties en onttrekkingen van reserves als percentage van de inkomsten;
 - c. de onbenutte belastingcapaciteit onroerendezaakbelasting als percentage van de inkomsten;
3. Het college biedt de raad ten minste 1x per raadsperiode een nota weerstandsvermogen en risicobeheersing aan;

Artikel 24 Onderhoud kapitaalgoederen

1. Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 12 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval de voortgang van het geplande onderhoud en de omvang van het achterstallig onderhoud op.
2. Het college biedt de raad ten minste eens per raadsperiode een onderhoudsplan openbare ruimte aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het groot onderhoud en de kosten van het groot onderhoud voor het openbaar groen, water, wegen, kunstwerken en speelterreinen. De raad stelt het plan vast.
3. Het college biedt de raad ten minste eens per raadsperiode een rioleringsplan aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de uitbreiding van de riolering en de kosten van het onderhoud en de eventuele uitbreidingen. De raad stelt het plan vast.

Artikel 25 Vastgoed

1. Eens in de vier jaar wordt het duurzaam meerjaren onderhoudsplan Vastgoed geactualiseerd. Op dat moment wordt tevens gezien of het door de raad vastgestelde beleid nog actueel is. Daarbij wordt een koppeling gemaakt tussen de doelen van het vastgoed beleid en beheer en de maatschappelijke doelen die de gemeente nastreeft met haar vastgoed.

2. Het college biedt de raad het geactualiseerde duurzaam meerjaren onderhoudsplan Vastgoed ter vaststelling aan.
3. In de gemeentebegroting wordt een paragraaf Vastgoed opgenomen waarin indien nodig voorstellen worden gedaan om bij te sturen in het Vastgoedbeleid en beheer en de kosten daarvan. In de jaarrekening wordt hierover in de paragraaf Vastgoed verantwoording over afgelegd.

Artikel 26 Bedrijfsvoering

Het college neemt in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 14 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:

- a. Human Resource Management (HRM)
- b. Informatie en gegevensbescherming
- c. Control
- d. Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)
- e. Duurzaamheid
- f. Dienstverlening;
- g. een toelichting op alle afwijkingen in rechtmatigheid, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, voor zover deze de rapportagegrens, zoals bedoeld in artikel 10 lid 2 overschrijden en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen;
- h. een overzicht van en toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden en de bijbehorende ministeriële regelingen, als deze voorkomen;
- i. geconstateerde fraude door eigen medewerkers, als dit voorkomt

Artikel 27 Verbonden partijen

1. Bij de begroting en de jaarstukken neemt het college in de paragraaf verbonden partijen in ieder geval de verplichte onderdelen op, op grond van artikel 15 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Artikel 28 Grondbeleid

1. In de paragraaf grondbeleid bij de begroting en de jaarstukken neemt het college de verplichte onderdelen op grond van artikel van 16 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
2. Het college biedt de raad ten minste eens per raadsperiode een nota grondbeleid aan. De raad stelt de nota vast. In de nota wordt aandacht besteed aan:
 - a. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
 - b. de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden.
3. De voorziening voor verliesgevendende grondexploitaties wordt gewaardeerd tegen nominale waarde.

Hoofdstuk 6 Financiële organisatie en financieel beheer

Artikel 29 Administratie

De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:

- a) het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de werkateliers en pop-ups;

- b) het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de balansposten en contracten;
- c) het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
- d) het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de gemeentelijke productie van goederen en diensten;
- e) het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving;
- f) de controle van de registratie van gegevens en de daaraan ontleende informatie;
- g) de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

Artikel 30 Financiële organisatie

Het college draagt zorg voor:

- a) een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de werkateliers;
- b) een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- c) de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d) de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e) de te maken afspraken met de werkateliers en pop-ups over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f) de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van baten en lasten aan de taakvelden;
- g) het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
- h) het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen;
- i) het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

Artikel 31 Interne controle

- 1) Het college draagt zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen rapporteert het college daarover in de rechtmatigheidsverantwoording, zoals beschreven in artikel 25 onder g. Daarnaast informeert het college de raad over genomen maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.
- 2) Het college zorgt voor de systematische controle van de administratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het financieel vermogen van de gemeente met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de debiteurenvorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen, de kortlopende schulden en de vorderingen van crediteuren jaarlijks worden gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen ten minste eenmaal in de 5 jaar. Bij afwijkingen in de administratie neemt het college maatregelen tot herstel van de tekortkomingen.

Artikel 32 Onvoorziene omstandigheden en hardheidsclausule

- 1) In gevallen waarin deze verordening niet voorziet, beslist de raad.
- 2) De raad kan afwijken van de bepalingen van deze verordening, indien toepassing daarvan leidt tot onbillijkheden van overwegende aard.

Hoofdstuk 7 Slotbepalingen

Artikel 33 Intrekken oude verordening en overgangsrecht

De financiële verordening gemeente Meierijstad 2017 wordt ingetrokken, met dien verstande dat deze van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar voorafgaand aan het jaar waarin deze verordening in werking treedt en op de begroting, jaarrekening en jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar dat samenvalt met het jaar waarin deze verordening in werking treedt.

Artikel 34 Inwerkingtreding en citeerartikel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2023.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Meierijstad.

Toelichting op de artikelen

Algemeen

De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Meierijstad heeft haar basis in artikel 212, eerste lid, van de Gemeentewet, waarin is opgenomen dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid vaststelt, en daarnaast de uitgangspunten voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. De Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) vult daarnaast de vrije ruimte nader in die iedere gemeente heeft bij de inrichting van het eigen financieel beleid, beheer en organisatie en de rechtmatigheid.

De Gemeentewet biedt de belangrijkste kaders en regelt bijvoorbeeld dat er nadere eisen worden gesteld aan de inrichting van de begroting en de jaarrekening. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in het Besluit begroting en verantwoording gemeentes en provincies (hierna: BBV). Het BBV schrijft voor op welke wijze de gemeente moet begroten en verantwoorden en de wijze waarop zij uitvoeringsinformatie vastlegt. Om een correcte interpretatie van deze artikelen te waarborgen is er een commissie voor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: commissie BBV). De commissie BBV draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV, en voor een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring (artikel 75, tweede lid, van het BBV).

Richtlijnen van de commissie BBV aan gemeenten en andere decentrale overheden zijn een belangrijk instrument van de commissie BBV om in navolging van artikel 75 van het BBV de eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV te bevorderen. De richtlijnen van de commissie BBV worden onderverdeeld naar stellige uitspraken en aanbevelingen. De stellige uitspraken zijn dwingend; een gemeente behoort zich hier aan te houden. Met stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Indien een gemeente toch een afwijkende interpretatie kiest, dan moet zij dit expliciet motiveren en kenbaar maken bij de begroting en jaarstukken. De aanbevelingen zijn niet dwingend. Hierbij gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De commissie BBV spoort gemeenten aan om deze aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie).

In artikel 75, tweede lid, onder b, van het BBV is vastgelegd dat de commissie BBV een kadernota rechtmatigheid opstelt voor het geven van een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring. Met het instellen van de rechtmatigheidsverantwoording door het college heeft de commissie BBV de Kadernota rechtmatigheid 2023 opgesteld.

Nieuwe ontwikkeling: rechtmatigheidsverantwoording door het college

Vanaf boekjaar 2023 neemt het college een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Deze verantwoording is een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd en het geeft inzicht in hoeverre de gemeente rechtmatig heeft gehandeld. Waar de accountant voorheen een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording). De accountant geeft vanaf dit moment dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid.

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording toetst de accountant uitsluitend of de jaarrekening getrouw is, maar toetst daarbij ook of de rechtmatigheidsverantwoording dat is. Dit betekent onder meer dat afwijkingen van rechtmatigheid (voor zover deze niet tevens van invloed zijn op het getrouwe beeld), geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er omvangrijke afwijkingen van rechtmatigheid opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van het college, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is. Dit omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen de raad en het college over de (financiële) rechtmatigheid. Het doel hiervan is om de kaderstellende en controlerende rol van de raad op dit vlak te versterken. Het is daarnaast de verwachting dat dit een kwaliteitsimpuls zal geven aan de interne processen en beheersing, zodat het college kan steunen op een adequaat functionerend systeem. Ook is de verwachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat het college ook beheersmaatregelen moeten formuleren (bron: Kadernota rechtmatigheid 2023).

Artikelsgewijs

Alleen de bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 1. Begripsbepaling

In deze Verordening worden de definities gebruikt die in de besturingsfilosofie van de gemeente Meierijstad zijn opgenomen, en/of door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten worden geadviseerd.

Artikel 2. Programma-indeling

Dit artikel bevat bepalingen over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode de indeling van de programma's vast. De programma's zijn onderverdeeld in beleidsvelden.

Op grond van artikel 189 Gemeentewet berust het budgetrecht bij de raad. De raad neemt de beslissing welke bedragen hij voor taken en activiteiten op de begroting beschikbaar stelt. Gedurende het begrotingsjaar kan de raad op grond van artikel 192 Gemeentewet besluiten

nemen tot wijziging van de begroting. Op grond van het derde lid artikel 189 Gemeentewet kan de gemeente slechts uitgaven doen voor de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht.

De raad stelt budgetten beschikbaar per programma. Gelet op de omvang van het programma Sociaal Domein kan de raad aanvullende spelregels vaststellen. Dit ter uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende rol.

Het derde lid bepaalt dat, naast de verplichte beleidsindicatoren op grond van artikel 25, tweede lid, onder a, van het BBV, op voorstel van het college de raad relevante indicatoren per programma vaststelt. Het derde lid van artikel 8 BBV stelt namelijk dat de gemeente per programma aangeeft wat de doelstelling – in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten – is en hoe er naar wordt gestreefd deze effecten te bereiken.

Overigens bepaalt dit artikel niet dat elke nieuwe raadsperiode de gehele begroting en jaarstukken moeten worden herzien. In de meeste gevallen is dat niet raadzaam. Als de indeling en gebruikte indicatoren de vorige raadsperiode goed zijn bevallen, kunnen deze ongewijzigd opnieuw worden vastgesteld. In andere gevallen zijn (kleine) bijstellingen of wijzigingen meestal voldoende.

Het BBV schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. Een paragraaf bevat informatie over een bepaald thema dat dwars door de begroting loopt. Het vierde lid bepaalt dat de raad bij aanvang een nieuwe raadsperiode kan aangeven welke paragrafen hij nog meer wenst.

Artikel 3. Inrichting begroting en jaarstukken

In dit artikel zijn aanvullend op het BBV bepalingen opgenomen voor de inrichting van de begroting.

In de begroting en de jaarstukken vindt verantwoording op programmaniveau plaats.

In het tweede lid vindt nadere uitwerking plaats van de verplichting in het BBV (artikel 20) om in de begroting aandacht te besteden aan de investeringen. Dit door te bepalen dat er bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de nieuwe investeringen wordt gegeven. In het derde lid wordt dit geregeld voor de jaarrekening.

Zowel in de begroting als jaarstukken komen incidentele baten en lasten voor. Deze beïnvloeden het structureel en reëel begrotingsevenwicht. Voor een reëel begrotingsevenwicht geldt dat structurele lasten dienen altijd gedekt te worden door structurele baten. In dit kader verplicht de BBV de incidentele baten en lasten te specificeren in een overzicht incidentele baten en lasten. Aangezien de BBV geen scherpe definitie geeft van wat incidenteel of structureel is, heeft de commissie BBV gemeenten geadviseerd om in de financiële verordening op te nemen vanaf welke omvang incidentele baten en lasten afzonderlijk gespecificeerd worden in het overzicht incidentele baten en lasten.

In het vierde lid wordt geregeld vanaf welk grensbedrag incidentele baten en lasten worden gespecificeerd in het overzicht van de (geraamde) incidentele baten en lasten per programma, conform het advies van de commissie BBV (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021).

Artikel 4. Kaders planning en control

In het eerste lid wordt geregeld dat het college het coalitieakkoord uitwerkt in een meerjarig collegewerkprogramma. In de besturingsfilosofie wordt het collegewerkprogramma omschreven als het mijlpalendocument waarin zowel de doelstellingen van ontwikkelambities (nieuw beleid) en beheersdoelstellingen (bestaand beleid) zijn opgenomen.

Het tweede lid bepaalt dat de gemeenteraad vooraf aan het opstellen van de begroting een kadernota vaststelt waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd.

Het derde lid bepaalt dat het college twee tussentijdse rapportages over het begrotingsjaar aanbiedt.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

Het eerste lid bevat nadere regels voor de autorisatie van de baten en lasten in de begroting. Autorisatie van de baten en de lasten vindt plaats op het niveau van programma's. Naast lopende uitgaven doet de gemeente investeringen. De uitgaven voor investeringen autoriseert de gemeenteraad bij de begrotingsbehandeling (tweede lid). Wel kan de raad bij de begrotingsbehandeling aangegeven welke investeringskredieten hij op een later tijdstip wenst te autoriseren. Zo kan de raad de autorisatie van politiek belangrijke investeringen combineren met de behandeling van de inhoudelijke kant van het investeringsvoorstel. Het bedrag voor een voorgenomen investering blijft wel op de investeringsbegroting staan als voorziene uitgaaf, maar de raad autoriseert de uitgaaf nog niet. Het college is nog niet bevoegd verplichtingen voor deze investering aan te gaan.

In het derde lid van dit artikel wordt aangegeven dat met investeringen boven de € 500.000 gewerkt wordt met een voorbereidings- en een uitvoeringskrediet.

Bij de behandeling van de tussentijdse rapportages doet het college voorstellen tot begrotingswijzigingen en bijstellingen van beleid (vierde lid).

Het vijfde lid geeft het college de bevoegdheid om, mits er op programmaniveau geen sprake is van een beleidsmatig of financieel effect, zonder voorafgaande toestemming van de raad binnen het begrotingsprogramma financiële middelen te verschuiven.

Lid zes bepaalt dat in het geval een subsidie wordt ontvangen gedurende het begrotingsjaar, het college mag besluiten om deze subsidie in te zetten zonder de raad te hoeven informeren. Dit enerzijds op voorwaarde dat het collegebesluit per saldo geen geld kost en geen invloed heeft op het begrotingstotaal en het anderzijds bijdraagt aan het behalen van de vastgelegde bestuursdoelen.

Het zevende lid regelt dat het college bij grote investeringen dient aan te geven wat het effect van deze investering op de schuldpositie van de gemeente is.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

Een belangrijk onderdeel van de planning- en control cyclus voor de raad de tussentijdse rapportages, oftewel bestuursrapportage (berap). Op basis van tussentijdse rapportages wordt de raad geïnformeerd over de realisatie van de begroting. Er is gekozen voor twee tussentijdse rapportages.

De eerste berap is een financiële afwijkingenrapportage, de tweede berap is een afwijkingenrapportage op zowel voortgang beleid als financiën. Dit wordt beschreven in het tweede lid.

Het derde lid geeft aan dat in de berap eventueel voorstellen tot wijzigingen van de begroting worden meegenomen. Het college doet gelijktijdig een voorstel ter dekking van de wijziging.

Het vierde lid bepaalt dat het college de raad een toelichting geeft over de genomen besluiten over begrotingswijzigingen binnen een programma, waarbij de bevoegdheid van het college om dit te doen is geregeld in artikel vijf lid vijf..

Het vijfde lid bepaalt welke afwijkingen ten opzichte van de begroting het college in de berap moet toelichten.

Het zesde lid bepaalt dat ook voorafgaand aan de berap voorstellen voor wijziging van de begroting kunnen worden ingediend. Dit middels een raadsvoorstel

Het zesde lid bepaalt dat bij extreme situaties de Gemeenteraad achteraf instemt met wijziging van de begroting. In het zesde lid zijn de criteria voor een extreme situatie opgenomen. Toelichting op de criteria: punt a heeft betrekking op onontkoombaar, het kan niet zonder. Punt b. gaat over niet uit te stellen, want als je het uitstelt, krijg je hogere kosten of maatschappelijk ongewenste situaties. Punt c. voorkomt dat de gevolgen zo groot zijn dat gemeente als gevolg van deze overschrijding mogelijk andere activiteiten moet stoppen met ook ingrijpende gevolgen. Wanneer deze situatie zich voordoet, dient een extra vergadering van de gemeenteraad te worden belegd, of is sprake van een calamiteit en dan treden andere regels in werking. Punt d, maakt dat bij echt gevaarlijke situaties in elk geval kan worden gehandeld, waarbij indien punt d van toepassing is er mogelijk sprake is van een calamiteit en dan treden andere regels in werking.

Artikel 7. Jaarstukken

De jaarrekening zal een positief, dan wel een negatief saldo kennen. In het eerste lid wordt geregeld dat het college een voorstel doet voor de bestemming van het positieve saldo, dan wel de afdekking van een eventueel negatief saldo.

Artikel 8. Wensen en bedenkingen over grote onderwerpen

In artikel 8 is een nadere invulling van de informatieplicht van het college aan de raad opgenomen. Het betreft een uitwerking van het vierde lid van artikel 169 Gemeentewet. Dat artikel verplicht het college vooraf aan het aangaan van bepaalde verplichtingen de raad inlichtingen te verstrekken indien de raad daar om verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente. Dit artikel regelt dat het college de raad informatie

verstrekt voorafgaand aan het aangaan van de opgesomde rechtshandelingen. De bepalingen uit het artikel ontslaan het college niet van de informatieplicht in andere gevallen.

Ook moeten besluiten van het college voor het doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen passen binnen de kaders van het beleid dat door de raad is uiteengezet. Het artikel schept slechts duidelijkheid tussen het college en de raad over wanneer de raad in elk geval vooraf wenst te worden geïnformeerd en in de gelegenheid wil worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan het college kenbaar te maken.

Artikel 9. EMU-saldo

Voor gemeenten is in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën vastgelegd dat ze aandeel hebben in plafond voor het totale EMU-tekort van Nederland. Wordt dit gemeentelijk aandeel in het EMU-tekort door de gezamenlijke gemeenten overschreden dan kan dat tot een correctieve maatregel van het Rijk leiden of tot een boete uit Europa die naar gemeenten wordt doorvertaald. Maar het kan ook zijn, dat de overschrijding niet tot aanvullend beleid van het Rijk of Europa leidt.

Gemeenten krijgen in het voorjaar van het Rijk bericht of het gemeentelijk aandeel in het nationale toegestane EMU-tekort met de lopende begroting dreigt te worden overschreden. Ook wordt dan duidelijk of daarop actie van gemeenten is gewenst. Pas als dit laatste het geval is, moeten gemeenten met een individueel EMU-saldo hoger dan gemeentelijke EMU-referentiewaarde hun begroting neerwaarts bijstellen om de overschrijding van het collectieve aandeel ongedaan te maken.

Het college informeert de raad als de gemeente van het rijk een bericht heeft ontvangen dat het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten dreigt te worden overschreden. Als daarop actie nodig is van de gemeente, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Artikel 10 Uitgangspunten rechtmatigheidsverantwoording

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Het college legt verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening. Zie Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021, blz. 9 e.v. voor de criteria en bijbehorende toelichting. De eerste zes criteria zijn niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze betreffen verantwoording met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid. Ze komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Dit zijn het calculatiecriterium, valuteringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium.

Daarnaast is er een aantal criteria waarbij de verantwoording specifiek gaat over rechtmatigheid. Deze komen wel tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording:

- begrotingscriterium: de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting;
- voorwaardencriterium: voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden;
- misbruik en oneigenlijk gebruik criterium: er vindt een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats, met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

In relatie tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is in het eerste lid opgenomen dat de raad bij aanvang van iedere raadsperiode vaststelt op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken geïnformeerd wil worden over rechtmatigheid (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021).

In het tweede lid stelt de raad de verantwoordingsgrens vast, waarboven het college moet rapporteren aan de raad (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021). Deze grens moet tussen 0 en 3% liggen van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.

Het derde lid geeft aan boven welk bedrag afzonderlijke afwijkingen nader moeten worden toegelicht (rapportagegrens).

Artikel 11 Voorwaardencriterium

In het eerste lid wordt de definitie weergegeven van het voorwaardencriterium, het zogenaamde "normenkader".

Het tweede lid geeft aan wanneer de raad het normenkader ter vaststelling aangeboden krijgt.

Artikel 12 Begrotingscriterium

Dit artikel gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd.

De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door de raad goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Indien er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid. Dat is geregeld in het tweede lid.

Artikel 13 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Dit artikel voorziet in het zogenaamde "misbruik en oneigenlijk gebruik criterium". In het eerste lid wordt het criterium gedefinieerd. Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Van oneigenlijk gebruik is sprake indien bij het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving is maar in strijd met het doel en de strekking daarvan is.

Aan het college wordt opgedragen om regels op stellen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen. Dit is vastgelegd in lid twee.

Artikel 14. Waardering & afschrijving vaste activa

In het tweede lid, onder a, van artikel 212 Gemeentewet is opgenomen dat de financiële verordening in elk geval de regels voor waardering en afschrijving van activa bevat. Voor de bepalingen over afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen van de materiële vaste activa wordt in de verordening verwezen naar de nota waarden en afschrijven. De nota behandelt de

regels voor waardering en afschrijving van vaste activa, de zogenaamde waarderingsgrondslagen. De raad stelt deze nota vast.

Het BBV laat een aanzienlijke beleidsvrijheid aan gemeenten voor het zelf vaststellen van de eigen afschrijvingsmethodieken en afschrijvingstermijnen. Natuurlijk geldt hierbij wel het criterium dat gemeenten de afschrijvingsmethodiek en afschrijvingstermijn van een actief moeten afstemmen op de verwachte levensduur. Indien dit wordt nagelaten, wordt het getrouwe beeld van de jaarrekening aangetast.

Artikel 15. Voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een gemeente een voorziening vormen. De hoogte ervan wordt bepaald op basis van een analyse, waarbij ouderdom van de vorderingen en ervaringscijfers uitgangspunt zullen zijn.

Voor de in het tweede lid genoemde gemeentelijke aanslagen, heffingen en bijstandsverstrekkingen wordt een voorziening getroffen op basis van het historisch percentage van oninbaarheid. Een individuele beoordeling per aanslag of heffing is bij dit soort vorderingen namelijk zeer bewerkelijk. Echter, de grote bedragen onder deze vorderingen (> € 50.000) worden individueel beoordeeld.

De accountant controleert bij zijn controle van het getrouwe beeld van de jaarrekening de hoogte van deze voorziening.

Artikel 16. Reserves en voorzieningen

Het eerste lid geeft het kader aan dat bepalend is voor reserves en voorzieningen.

Het tweede lid bepaalt dat het college eens per raadsperiode een nota over de reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt. Met het vaststellen van deze nota stelt de raad de kaders vast voor de vorming van reserves en voorzieningen.

Tussentijdse aanpassingen worden volgens lid drie bij de begroting goedgekeurd door de raad. Deze aanpassingen worden in de eerstvolgende nieuwe nota reserves en voorzieningen verwerkt.

Artikel 17. Kostprijsberekening

Artikel 212, tweede lid, onder b, van de Gemeentewet bepaalt dat de financiële verordening in ieder geval de grondslagen bevat voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b en heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer. De grondslagen voor de prijzen die de gemeente bij overheidsbedrijven en derden in rekening brengt, en voor de tarieven van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden gevormd door de opbouw van de kostprijs.

De overheadkosten moeten apart worden verantwoord. Ze worden bij de gemeente niet doorberekend aan de taakvelden. Daarmee is het niet mogelijk om de integrale kostprijzen in de administratie van de baten en lasten op taakvelden van de beleidsbegroting, de financiële begroting, het jaarverslag en de jaarrekening in beeld te brengen. De kostprijzen moeten extracomptabel worden berekend en vastgelegd.

Het eerste lid bepaalt dat de kostprijsberekeningen extracomptabel worden vastgelegd en dat de kostprijzen bestaan uit de directe kosten en een opslag voor de overhead en voor de rente over de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van (vaste) activa die voor desbetreffende rechten en heffingen en voor desbetreffende goederen, werken en diensten worden ingezet. Wat onder de directe kosten moet worden verstaan is via het BBV, de notitie overhead en de taakveldbeschrijving helder gedefinieerd. Op dat punt hoeft in deze verordening niets aanvullend te worden geregeld.

In het tweede lid wordt bepaald dat gemeenten de kosten voor compensabele BTW, gedeerde inkomsten vanwege het kwijtscheldingsbeleid en de kosten voor straatreiniging in de kostenbasis kunnen meenemen. Zie VNG Handreiking kostenonderbouwing lokale heffingen, 2016.

Het derde en vierde lid bieden de mogelijkheid dat de overheadkosten die kunnen worden toegerekend aan de verschillende specifieke uitkeringen of activiteiten die onder de vennootschapsbelastingplicht vallen, apart onder het taakveld overhead in de administratie worden afgezonderd en in de belastingaangifte aan deze activiteiten worden toegerekend. Dit afzonderen kan door voor deze kosten aparte (hulp-)kostenplaatsen aan te maken en de kosten voortaan op deze (hulp-)kostenplaatsen te boeken.

De commissie BBV geeft aan dat de toerekening van overhead, zoals opgenomen in het overzicht overhead, aan lokale heffingen en rechten niet mag afwijken van de overige methodieken voor het toerekenen van overhead aan gemeentelijke taakvelden.

In het vijfde lid wordt bepaald dat de toerekening van overhead plaatsvindt naar rato van de totale directe kosten op de taakvelden.

Het opslagpercentage wordt berekend volgens de formule:

$$\frac{\text{Totale overheadkosten}}{\text{Totale directe geraamde salarissen en sociale lasten en inhuur derden op de taakvelden excl. taakveld Overhead}} \times 100\%$$

Het zesde lid geeft voor de omslagrente voor de kostprijs van verstrekte leningen aan dat deze wordt gebaseerd op de rente van de lening die is aangetrokken voor de verstrekte lening. Die rente moet worden verhoogd met een risico-opslag voor de kans dat de (een deel van) de lening niet wordt terugbetaald (debiteurenrisico). Daarnaast moeten voor het bepalen van die kostprijs natuurlijk als directe kosten ook de afsluitkosten e.d. worden meegenomen.

Artikel 18. Prijzen economische activiteiten

Voor het eerste tot en met derde lid geldt dat in de Wet Markt en Overheid (waarmee de Mededingingswet is gewijzigd) is opgenomen dat als een gemeente goederen, diensten of werken levert aan overheidsbedrijven of derden zij deze activiteiten niet mag bevoordelen als het economische activiteiten betreft. Economische activiteiten zijn hier activiteiten waarmee de gemeenten in concurrentie met andere ondernemingen treedt. Het bevoordelingsverbod houdt feitelijk in dat ten minste een integrale kostprijs voor de levering van goederen, diensten en werken en het verstrekken van leningen garanties en kapitaal in rekening moet worden gebracht.

Het vierde lid geeft aan dat van dit verbod kan worden afgeweken als de activiteiten worden ontplooid in het kader van het publiek belang. Daarvoor is wel nodig dat in een raadbesluit het publiek belang van de activiteit wordt gemotiveerd. Het raadbesluit moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. Het besluit moet worden bekendgemaakt in een officieel elektronisch publicatieblad en moet open staan voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden kunnen dan binnen uiterlijk zes weken na bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift indienen bij de gemeente (artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)). De gemeente moet binnen zes weken een besluit nemen over het bezwaarschrift of – indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb is ingesteld – binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Bij afwijzing van de bezwaren kan de belanghebbende beroep instellen bij de bestuursrechter.

Het vijfde lid beschrijft een aantal uitzonderingen voor het verplicht in rekening brengen van minimaal een integrale kostprijs voor de levering van goederen, werken en diensten of voor het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal (artikel 25h van de Mededingingswet).

Artikel 19. Vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen

Het vaststellen van de tarieven voor belastingen, rechten en leges is een bevoegdheid van de raad. Deze bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd (artikel 156 Gemeentewet). Het eerste lid van het artikel bepaalt dat de raad de tarieven voor de belastingen, rioolheffingen en afvalstoffenheffing jaarlijks vaststelt. Het betekent dat de bijbehorende verordening jaarlijks moet worden herzien.

Het tweede lid bepaalt dat het college aan de raad een nota aanbiedt met daarin de kaders voor de te hanteren prijzen, huren en tarieven voor erfpacht inclusief de wijze van indexering. De raad stelt deze nota vast.

Het vaststellen van prijzen voor de levering van gemeentelijke goederen, diensten of werken die niet vallen onder artikel 229 Gemeentewet, is een privaatrechtelijk besluit. Deze besluiten zijn een bevoegdheid van het college (artikel 160 eerste lid, letter e Gemeentewet), maar hebben wel invloed op de hoogte van de inkomsten en raken daarom ook het budgetrecht van de raad.

Het derde lid bepaalt dat tussentijdse wijzigingen van besluiten voor het vaststellen van nieuwe prijzen en het wijzigen van prijzen die afwijken van de kaders uit de nota vooraf ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden.

Artikel 20. Financieringsfunctie

Artikel 212, tweede lid, onder c, van de Gemeentewet bevat de bepaling, dat de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet) in elk geval regels voor de algemene doelstelling en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie bevat. Artikel 20 bevat kaders voor het financieringsbeleid. De kaders voor de financiële organisatie van de financieringsfunctie staan in artikel 29.

Het eerste lid bepaalt dat het college eens per raadsperiode een treasurynota ter kennisname aan de raad aanbiedt. Met het vaststellen van deze nota stelt het college de kaders vast voor het uitzetten en aantrekken van middelen.

In aanvulling op de regels uit de wet Financiering decentrale overheden (FIDO) en daaruit volgende besluiten en regelingen stelt het tweede lid onder a t/m d een aantal aanvullende kaders. Onder lid 2.a staat vermeld dat ten minste twee offertes of prijsopgaven gevraagd moeten worden bij langlopende leningen.

Zo mag volgens lid 2. b geen gebruik worden gemaakt van financiële derivaten.

Lid 2.c bepaalt dat het college de raad begroting en jaarrekening informeert over kasgeldlimiet en renterisiconorm.

In de Wet financiering decentrale overheden (hierna: Wet FIDO) artikel 4 respectievelijk 6 is opgenomen dat de toezichthouder (provincie) wordt geïnformeerd als de gemeente voor het derde achtereenvolgende kwartaal de kasgeldlimiet respectievelijk renterisiconorm overschrijdt en dat de gemeente aan de toezichthouder een plan voorlegt om weer binnen deze limiet te komen. Dit plan dient door de provincie goed gekeurd te worden. Indien hier niet aan wordt voldaan, kan de toezichthouder correctieve maatregelen treffen.

Gemeenten mogen alleen leningen en garanties verstrekken en financiële participaties aangaan voor het behartigen van een publiek belang (artikel 2 Wet FIDO). Daarbij bepaalt het tweede lid van artikel 160 Gemeentewet dat een besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen niet eerder wordt genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

Lid 2.d draagt het college op bij het verstrekken van leningen, garanties en kapitaal zo mogelijk zekerheden te bedingen om zo het financiële risico waaraan de gemeente bloot komt te staan te verminderen.

Paragrafen

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten geeft in de artikelen 16 tot en met 21 aan wat er in de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid ten minste moet staan. In de financiële verordening kan de raad bepalen dat hij ook over aanvullende zaken in de paragrafen wil worden geïnformeerd.

Artikel 21. Lokale heffingen

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 10 welke informatie de paragraaf lokale heffingen in elk geval moet bevatten. Daarnaast informeert het college de gemeenteraad in ieder geval over de relevante tarieven van omliggende en vergelijkbare gemeenten.

Artikel 22. Financiering

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 13 welke informatie de paragraaf financiering in elk geval moet bevatten.

Artikel 23. Weerstandsvermogen & risicobeheersing

Ten aanzien van het eerste lid geldt dat voor de begrippen netto schuld per inwoner en onbenutte belastingcapaciteit de definities zijn gevolgd die www.waarstaatjegemeente.nl toepast voor de financiële kengetallen over de gemeentefinanciën.

Voor het tweede lid geldt dat in artikel 11 van het BBV staat welke informatie de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en de jaarstukken in elk geval moet bevatten. In dit artikel wordt de aanvullende informatievraag van de raad voor deze paragraaf gedefinieerd. Er is opgenomen, dat de raad voor het vormen van een oordeel over het weerstandsvermogen in deze paragraaf ook wordt geïnformeerd over de ontwikkeling van de netto schuld per inwoner, de ontwikkeling van het saldo van baten en lasten als aandeel van de inkomsten en over de onbenutte belastingcapaciteit als aandeel van de inkomsten. Met deze aanvulling op de wettelijk verplichte financiële kengetallen komt de set financiële kengetallen overeen met die van www.waarstaatjegemeente.nl.

Artikel 24. Onderhoud kapitaalgoederen

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 12 welke informatie de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in elk geval moet bevatten. De raad wordt in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geïnformeerd over de voortgang van het geplande onderhoud en de omvang van het eventuele achterstallig onderhoud.

De leden 2, 3, en 4 bevatten de bepalingen dat het college ten minste eens per raadsperiode de raad onderhoudsplannen aanbiedt over het onderhoud openbare ruimte, het onderhoud riolering en het onderhoud gebouwen. Hiermee stelt de raad kaders voor het toekomstig onderhoudsniveau vast.

Artikel 25. Vastgoed

Dit artikel met lid 1 en 2 is ingevoegd om de kaders voor vastgoed formeel vast te leggen, dat dit thema een vaste plaats in de begroting heeft en er verantwoording over wordt afgelegd in de jaarrekening.

Artikel 26. Bedrijfsvoering

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 14 welke informatie de paragraaf bedrijfsvoering in elk geval moet bevatten. Daarnaast is opgenomen dat de raad in de paragraaf bedrijfsvoering wordt geïnformeerd over ontwikkelingen op een aantal specifieke thema's.

Artikel 27. Verbonden partijen

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 15 welke informatie de paragraaf verbonden partijen in elk geval moet bevatten.

Artikel 28. Grondbeleid

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten staat in artikel 16 welke informatie de paragraaf grondbeleid in elk geval moet bevatten.

Het tweede lid bepaalt dat het college eens per raadsperiode aan de raad een nota grondbeleid aanbiedt. Met de nota kan de raad de kaders voor het toekomstig grondbeleid vaststellen. In de nota wordt onder andere aandacht besteed aan mogelijke afwijkingen per complex (marge van 10%) en aan het evenwicht tussen jaarlijkse inkomsten en uitgaven per complex en binnen het totaal van vastgestelde grondexploitaties

Het derde lid geeft aan dat de grondslag voor de bepaling van de omvang van de voorziening voor verliesgevende grondexploitaties de nominale waarde van betreffende grondexploitaties is. Overigens definieert het BBV dat onder nominale waarde in dit geval 'eindwaarde' moet worden verstaan.

Artikel 29. Administratie

In dit artikel zijn algemene bepalingen opgenomen voor de inrichting van de gemeentelijke administratie. Op hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens systematisch moeten worden vastgelegd en aan welke eisen deze gegevens en de vastlegging ervan moeten voldoen.

Artikel 30. Financiële organisatie

Dit artikel geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie en draagt het college op hiervoor zorg te dragen. Het college is op grond van artikel 160 Gemeentewet bevoegd regels te stellen over de ambtelijke organisatie. Deze bevoegdheid betreft ook het stellen van regels voor de financiële organisatie, blijkt uit het advies van de Raad van State en het Nader rapport uit 2003 over de wijziging van artikel 212 Gemeentewet.

Het artikel geeft een opsomming op welke terreinen van de financiële organisatie het college beleid en interne regels moet stellen. Om hier invulling aan te geven ligt het voor de hand, dat het college een organisatiebesluit en een treasurystatuut vaststelt en dat het college de volmachten en mandaten alsook de kostenverdeelsleutels voor de (extracomptabele) kostentoekening vastlegt.

Bij het beleid en interne regels voor de inkoop en aanbesteding kan gedacht worden aan een inkoopreglement en ook aan gemeentelijke inkoopvoorwaarden.

Bij het beleid en interne regels voor steunverlening en subsidieverstrekking gaat het om procedures die naleving van de Europese staatssteunregels en regels voor diensten van algemeen economisch belang, de Algemene wet bestuursrecht en de gemeentelijke subsidieverordening waarborgen.

In geval van misbruik en oneigenlijk gebruik gaat het om bijvoorbeeld het treffen van voldoende verificatiemaatregelen vooraf van de antecedenten van een aanvrager van een gemeentelijke subsidie, zodat subsidies wel daadwerkelijk worden verstrekt aan rechthebbenden.

De uitgangspunten voor de financiële organisatie zijn nodig om voor het financieel beheer en beleid aan de eisen voor rechtmatigheid, controle en verantwoording te voldoen. Ze creëren de

randvoorwaarden waarop de interne controle en de accountantscontrole kan steunen bij het onderzoek naar de rechtmatigheid van de beheers-handelingen en getrouwheid van de jaarrekening.

Artikel 31. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks of de gemeenterekening een getrouw beeld geeft van de gemeentelijke financiën en of de (financiële) beheers handelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Het eerste lid draagt het college op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of vooraf aan de accountantscontrole de gemeente zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheers handelingen die aan de baten, de lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen rechtmatig (zijn) verlopen.

Het tweede lid bepaalt dat het college maatregelen treft, zodat wordt gecontroleerd of de administratie van materiële bezittingen zoals gebouwen, voertuigen, computers, voorraden en de administratie van het financieel vermogen zoals overeenkomsten van leningen, geldmiddelen, debiteurenvorderingen e.d. overeenkomen met hetgeen de gemeente daadwerkelijk bezit. Voor veel van deze bezittingen wordt een jaarlijkse controle gevraagd.

Eens in 5 jaar moet worden gecontroleerd of de administratie van registergoederen en bedrijfsmiddelen overeenkomt met het daadwerkelijke bezit.

Artikel 32. Onvoorziene omstandigheden en hardheidsclausule

Dit artikel geeft aan dat de raad besluit in gevallen en omstandigheden die niet in deze verordening zijn beschreven, dan wel dat artikelen uit de verordening zou leiden tot uitzonderlijk onbillijke of onredelijke gevolgen.

Artikel 33. Intrekken oude verordening en overgangsrecht

Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening moeten de oude verordeningen worden ingetrokken. Volgens de Gemeentewet is een begrotingsjaar gelijk aan een kalenderjaar. In begrotingsjaar t worden de jaarstukken uit het begrotingsjaar t-1 vastgesteld, wordt uitvoering gegeven aan de begroting voor het jaar t en wordt tot slot de begroting voor het jaar t+1 vastgesteld. De nieuwe verordening is van toepassing op alle stukken die betrekking hebben op de begroting en jaarstukken van het jaar t en het begrotingsjaar t+1 en later. De oude verordening is ondanks het intrekken nog wel van toepassing op de jaarstukken van het begrotingsjaar t-1.

Artikel 34. Inwerkingtreding en citeertitel

Het verdient de voorkeur de nieuwe verordening in werking te laten treden op een datum voor het vaststellen van de kadernota en anders voor het vaststellen van de begroting van het jaar t+1.

Vaststelling

Uitgaande stukken van de raad moeten door de burgemeester worden ondertekend (eerste lid artikel 75 Gemeentewet). De griffier moet de uitgaande stukken van de raad medeondertekenen (artikel 107c Gemeentewet).

Binnen twee weken na vaststelling door de raad moet het college de verordening aan gedeputeerde staten zenden (artikel 214 Gemeentewet). Gedeputeerde staten kunnen te allen tijde een onderzoek instellen naar het beheer en de inrichting van de financiële organisatie (artikel 215 Gemeentewet).

De raad voornoemd,

De griffier,

De voorzitter,

A.F.J. Franken MSc

ir. C.H.C. van Rooij